

7 LEGGI PER CAMBIARE L'ITALIA

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA, SICUREZZA SUL LAVORO, AMBIENTE, MAFIA E CLASS ACTION

È estremamente importante sottrarre alle organizzazioni criminali e mafiose risorse economiche e finanziarie e saperle poi gestire adeguatamente perché, come afferma giustamente Libera, è impensabile ridurre la pericolosità di tali organizzazioni potendo queste conservare gli strumenti economici per ricostituire il controllo del territorio in termini di uomini e mezzi che di volta in volta lo Stato sottrae loro tramite la propria azione repressiva.

Ma finalmente, e qui sta la novità e l'originalità della nostra iniziativa, si è compreso che lo stesso medesimo concetto è applicabile anche al mondo dell'industria, dell'alta finanza e della Pubblica Amministrazione.

Chi danneggia la collettività o commette reati contro di essa, in qualunque ambito, pubblico o privato, non deve essere solo punito, deve necessariamente essere posto forzatamente nelle condizioni di non poter più nuocere in futuro. Ed il modo migliore per porre in essere tale condizione, consiste proprio nella sottrazione di risorse economiche e finanziarie agli autori di simili reati ed illeciti.

Leggi come la *class action*, come la riforma della legge 109/96 (gestione dei beni sequestrati alla mafia), e, più in generale, come la gran parte delle leggi che proponiamo, vanno esattamente in questa direzione e, proprio per la loro temuta efficacia, sono talmente osteggiate dai così detti *poteri forti*, che potremo coltivare la concreta speranza di farle "passare", solo se i movimenti civili e le forze politiche che attualmente le sostengono in modo separato e disunito, troveranno una volontà comune di promuoverle, tutte quante, in modo unitario e coeso.

Questa nostra iniziativa è volta a creare le condizioni per la nascita e il rafforzamento di questa unità e di questa coesione.

LEGGI

Delega al governo per la redazione del «Codice di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei Conti». D'iniziativa della senatrice Franca Rame.

Estensione e della disciplina della responsabilità amministrativa di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, ai reati di omicidio e lesioni colpose gravi conseguenti ad infortuni sul lavoro. D'iniziativa del Senatore Gerardo D'Ambrosio.

Disposizioni a favore dei lavoratori e dei cittadini esposti ed ex esposti all'amianto e dei loro familiari, nonché delega al Governo per l'adozione del testo unico in materia di esposizione all'amianto. D'iniziativa del Senatore Felice Casson.

Norme sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e sul risarcimento del danno pubblico ambientale. D'iniziativa del Senatore Mauro Bulgarelli.

Modifiche agli articoli 262 e 676 del codice di procedura penale, in materia di devoluzione allo Stato delle somme di denaro e dei titoli sequestrati e non reclamati. D'iniziativa del Senatore Gerardo D'Ambrosio

Riforma della legge 109/96 proposta di modifica

CLASS ACTION azione collettiva risarcitoria

Primi Firmatari AC 1330 On. Mauro Fabris, AC 1443 On. Donatella Poretti, AC 1834 On. Stefano Pedica, AC 1882 On. Franco Grillini.

Delega al governo per la redazione del «Codice di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei Conti». D'iniziativa della senatrice Franca Rame.

La responsabilità per danno erariale è la responsabilità per lo spreco, in virtù della quale l'amministratore o il funzionario pubblico, o il soggetto che svolge qualche attività per l'amministrazione pubblica, risponde del danno arrecato qualora il suo comportamento attivo o omissivo abbia determinato la mancata percezione di introiti o la illegittima uscita di somme. I casi che ricadono nell'ambito di questa responsabilità sono tantissimi, e toccano tutti i settori di attività e tutta la pubblica amministrazione. Appalti affidati a condizioni svantaggiose, mancata riscossione di crediti, progettazioni inutili ed irrealizzabili, consumi ingiustificabili, mancata applicazione di sanzioni, contratti che avvantaggiano solo la controparte della amministrazione, consulenze inutili, procedimenti amministrativi non eseguiti che hanno causato danni e contenziosi inutili, insomma i casi eclatanti dello spreco, della illegalità e illiceità dannosa, della gravissima trascuratezza nell'amministrare.

E' dunque ovvia la fondamentale utilità della responsabilità per danno erariale. E' ovvia la sua giustificazione giuridica. E' ovvia la sua funzione di deterrente. E tuttavia il precedente governo ha introdotto un condono in materia. Un vero colpo di spugna, con effetti defatiganti sulle Procure che hanno lavorato per accertare questi tipi di danni e che quotidianamente tentano il recupero di queste somme; ed una vera offesa ai funzionari ed amministratori onesti e competenti che operano quotidianamente con capacità e professionalità in ossequio al principio di legalità ed al principio di buon andamento dell'art. 97 della Costituzione.

Un'attività giudiziaria così importante per il nostro ordinamento, e così rilevante per tutto ciò che in essa viene coinvolto (recupero di denaro, funzione di deterrente allo spreco, incentivazione di una cultura del risparmio, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa) merita una attenzione diversa dal condono della passata legislatura. Merita infatti una disciplina specifica e finalmente chiara della procedura, che possa consentire giudizi celeri, adeguati ai nostri tempi e soprattutto adeguati alle dinamiche attuali delle pubbliche amministrazioni. Merita, infine, una disciplina improntata ai principi equi del giusto processo, garantista dei diritti dell'indagato e rispettosa delle prerogative della difesa, in una visione nuova del processo contabile. Questi sono i proponenti del presente Disegno di Legge.

Estensione della disciplina della responsabilità amministrativa di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, ai reati di omicidio e lesioni colpose gravi conseguenti ad infortuni sul lavoro. D'iniziativa del Senatore Gerardo D'Ambrosio.

Crediamo che a nessuno sia sfuggito l'incremento che negli ultimi mesi hanno avuto gli infortuni sul lavoro, alcuni dei quali hanno suscitato, per la loro gravità, emozione e sdegno, l'intervento autorevole del Capo dello Stato.

L'incremento è stato rilevato anche dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) che, pure, negli ultimi anni aveva, ottimisticamente denunciato un calo di una certa consistenza, calcolato intorno all'8 per cento nell'industria ed intorno al 5 per cento nell'edilizia. Ottimisticamente perché, come hanno fatto rilevare i sindacati dei lavoratori, le

statistiche dell'Istituto non tengono conto, e non possono tenere conto, né dei numerosi infortuni che, specie nelle regioni del Sud, molto spesso non vengono denunciati dai lavoratori per il timore di perdere il posto di lavoro, né degli infortuni subiti da lavoratori in nero extracomunitari, spesso senza permesso di soggiorno, che non denunciano l'accaduto per paura di essere espulsi o di incorrere nei rigori della legge «Bossi-Fini».

Basta scorrere i quotidiani degli ultimi tempi che hanno riferito di infortuni sul lavoro nell'edilizia, che imprenditori privi di scrupoli hanno cercato addirittura di far passare come incidenti stradali, o andare con la mente ad alcuni servizi giornalistici televisivi che hanno mostrato in tutta la loro crudezza fabbricati in costruzione privi di qualsiasi opera di prevenzione degli infortuni nei cui cantieri lavoravano sia cittadini italiani sia extracomunitari, per rendersi conto di quanto il fenomeno abbia raggiunto livelli allarmanti.

Questa situazione, verosimilmente, è da attribuirsi ad una generale caduta della cultura della legalità che induce aziende meno competitive a risparmiare sui costi di produzione ed in particolare sui costi derivanti dal rispetto della normativa sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro.

E' nostra profonda convinzione che un valido ed immediato mezzo dissuasivo per queste sin troppo ricorrenti violazioni potrebbe essere costituito dalla estensione della normativa sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni prive di personalità, di cui al citato decreto legislativo n. 231 del 2001, ai delitti di omicidio e lesioni colpose gravi di cui agli articoli 589, secondo comma e 590, terzo comma, del codice penale limitatamente ai fatti commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. Detta normativa, infatti, oltre alle sanzioni pecuniarie, prevede la possibilità di applicare sanzioni interdittive, per periodi variabili e sino ad un massimo di due anni, quali l'interdizione dell'attività, il divieto di contrattare con la Pubblica amministrazione e l'esclusione di agevolazioni, finanziamenti, contributi e sussidi, che costituiscono certamente un deterrente più efficace di una sanzione penale detentiva che quasi sempre rimane sospesa e dopo cinque anni si estingue.

Disposizioni a favore dei lavoratori e dei cittadini esposti ed ex esposti all'amianto e dei loro familiari, nonché delega al Governo per l'adozione del testo unico in materia di esposizione all'amianto. D'iniziativa del Senatore Felice Casson.

Il 22 ed il 23 settembre 2005 si è tenuta a Bruxelles la Conferenza europea sull'amianto. In questa sede è stato sottolineato come l'amianto sia la causa principale di tumori determinati dallo svolgimento di attività professionali. La presenza di prodotti contenenti amianto nelle abitazioni, negli edifici pubblici e privati e nelle infrastrutture, nonché la presenza di rifiuti contenenti amianto nell'ambiente continuano a provocare l'insorgenza di malattie ed un alto livello di mortalità.

Secondo l'Ufficio internazionale del lavoro sono oltre 100.000 i decessi causati ogni anno da tumori provocati dall'esposizione all'amianto. Come è stato denunciato nel corso della Conferenza mondiale sull'amianto – svoltasi nel 2004 in Giappone – di questi oltre 100.000 morti, 70.000 muoiono per cancro polmonare e 44.000 per mesotelioma pleurico.

Nonostante di nesso di causalità tra l'esposizione ed il sopraggiungere della malattia si sia cominciato a ragionare ben presto, questo nesso a livello scientifico è stato negato per decenni, benchè i primi allarmi risalissero alla fine del 1800. Purtroppo, la certezza – anche a livello giudiziario – di un nesso casuale tra esposizione ad amianto e malattia asbesto correlata la possiamo dire raggiunta solamente agli inizi degli anni '60 del secolo scorso, certezza riconosciuta anche da sentenze (susseguitesi fino ad epoca recentissima) della Corte di cassazione.

Tuttavia l'industria mondiale dell'amianto continua ad estrarre e trattare ancora oggi 2 milioni di tonnellate l'anno. E l'amianto è ancora utilizzato nei Paesi in via di sviluppo e perfino in alcuni dei

venticinque Paesi della Comunità europea, nonostante la direttiva 2003/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio datata 27 marzo 2003 preveda l'obbligo per tutti i Paesi della Comunità europea di cessare totalmente l'utilizzo entro il 15 aprile 2006.

Per quanto concerne l'Italia, per portare a compimento, nei tempi auspicati, l'ultima fase della lotta contro l'amianto, iniziata più di quaranta anni fa, occorre conseguire nel nostro Paese, tre obiettivi prioritari: la bonifica del territorio, la realizzazione di forme adeguate di tutela sanitaria e la creazione del «Fondo per le vittime dell'amianto».

Norme sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e sul risarcimento del danno pubblico ambientale. D'iniziativa del Senatore Mauro Bulgarelli.

L'esigenza di una efficace tutela dell'ambiente è fortemente sentita dalla collettività. Tuttavia, qualsiasi tutela giuridica ha bisogno, per essere tale, di particolari strumenti di prevenzione e di repressione, strumenti che sono tuttora carenti in tema di ambiente. Il difetto principale della legislazione vigente in materia consiste nell'affidamento a taluni organi amministrativi di quasi tutti i poteri di prevenzione e di repressione, nulla prevedendosi per il caso in cui tali organi non funzionino a dovere. Sono previste, è vero, talune forme di repressione penale, ma l'esiguità delle sanzioni comminate, le difficoltà insite nell'individuazione dei responsabili, i tempi lunghi dei processi ed il continuo susseguirsi di sanatorie, che, del resto, non hanno altra giustificazione se non quella dell'insufficienza degli organi amministrativi, che sono privi di strutture e di supporti adeguati, fanno sì che, in pratica, la tutela ambientale è privata proprio di quella garanzia fondamentale che è data dalla possibilità di ricorrere al giudice, in tutti i casi di lesione degli interessi giuridici tutelati.

L'ambiente è così diventato «terra di nessuno»; danneggiare l'ambiente è un fatto che riguarda solo la pubblica amministrazione e, se questa non interviene, quasi sempre il trasgressore la fa franca; si è introdotto anzi il principio del silenzio-assenso, ritenendo di fare cosa saggia, quasi per punire la pubblica amministrazione inadempiente, comminando, per così dire, la «legittimazione» *ex lege* di un comportamento illegittimo ed anti giuridico del cittadino.

Questa situazione è stata ulteriormente aggravata nella passata legislatura, durante la quale abbiamo assistito impotenti al «riordino» della normativa ambientale avvenuto con il Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Con questa «brillante» iniziativa legislativa, il passato governo ha abrogato l'art. 18 della L. 349/1986, ad esclusione del comma 5 che stabilisce la legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste riconosciute; e l'art. 9, comma 3, del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs 267/2000, di modifica della L. 266/1999) che, nell'introdurre l'azione surrogatoria delle associazioni di protezione ambientale in sostituzione degli enti locali inerti, aveva finalmente reso effettivo l'istituto del risarcimento del danno ambientale. Questo Decreto Legge ha inoltre esautorato le competenze di Regioni ed Enti Locali. Queste pesanti e negative modifiche hanno compresso e ridotto fortemente i diritti dei cittadini, penalizzato pesantemente l'attività condotta costantemente negli ultimi venti anni dalle associazioni ambientaliste nel campo della tutela giudiziaria del bene ambiente, vanificato le conquiste ottenute grazie alle interpretazioni positive dei giudici e degli studiosi del diritto.

Oggi le associazioni ambientaliste richiedono a gran voce una rapida e sostanziale revisione del testo di «riordino» e sono attualmente in discussione alcune proposte di legge per la modifica del nostro codice penale al fine di veder finalmente riconosciuto il «danno ambientale» come reato non contravvenzionale e obblazionabile, ma come vero e proprio delitto.

Tuttavia con il presente Disegno di Legge si è inteso procedere per via parallela e non necessariamente alternativa alle proposte delle associazioni ambientaliste, individuando finalmente

una definizione del “danno pubblico ambientale”, inteso come lesione di interessi collettivi e distruzione o alterazione di utilità pubbliche, in tal modo differenziando il danno «prodotto» alla collettività dal danno «subìto» da singoli individui.

Con ciò è stato agevole trovare una sicura discriminante per attribuire la giurisdizione in materia di danno pubblico ambientale al giudice amministrativo individuato nella Corte dei conti. Riteniamo infatti possibile e ragionevole sottoporre alla giurisdizione della Corte dei conti non solo gli amministratori e i dipendenti pubblici, ma tutti i responsabili di danno pubblico, si tratti di soggetti pubblici ovvero di soggetti privati.

Quanto alla legittimazione a proporre l'azione di responsabilità per danno pubblico, si è ritenuto, in conformità con i principi costituzionali, di assumere la partecipazione al processo degli enti, dei gruppi e delle associazioni protezioniste (dell'ambiente) legalmente riconosciute, stabilendo che spetta al pubblico ministero presso la Corte dei conti proporre l'azione di danno pubblico. Ritenuto, quindi, che la presenza necessaria del pubblico ministero costituisca un sicuro filtro per evitare la proposizione di azioni vessatorie, si è ammesso anche l'intervento nel processo di chiunque abbia interesse, anche di puro fatto.

Come provvedimento cautelare, espressamente previsto dal regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, abbiamo inserito nella nostra proposta il sequestro conservativo dei beni del danneggiante a fini di garanzia patrimoniale, specificando che il sequestro giudiziario della Corte dei conti può cumularsi con il sequestro giudiziario penale e che tra giudizio penale e giudizio di responsabilità per danno pubblico ambientale non sussiste pregiudizialità.

Modifiche agli articoli 262 e 676 del codice di procedura penale, in materia di devoluzione allo Stato delle somme di denaro e dei titoli sequestrati e non reclamati. D'iniziativa del Senatore Gerardo D'Ambrosio

È noto che presso le banche e presso gli uffici postali giacciono somme di denaro e titoli di credito sottoposti da numerosi anni a sequestro penale, nonostante siano divenute irrevocabili le sentenze relative ai procedimenti in cui il sequestro stesso fu disposto.

Di queste somme, quindi, dispongono e beneficiano, attualmente, le banche o le poste presso cui furono depositate, banche e poste che non corrispondono allo Stato alcun interesse e accreditano, all'eventuale avente diritto, interessi assolutamente ridicoli e ciò, per quanto riguarda le poste, solo a partire dal 1999.

Si consideri che, solo per i sequestri disposti dalla Procura di Milano a partire dal 1993, nell'ambito di processi relativi a reati contro la pubblica amministrazione, sono depositati presso istituti bancari oltre ventidue milioni di euro. Ma somme altrettanto rilevanti, sequestrate dalle Procure di tutta Italia nel corso di indagini analoghe o di indagini sul traffico illecito di stupefacenti, sono depositate presso banche ed uffici postali.

Il codice di procedura penale del 1988, in vigore, stabilisce, infatti, che le somme sequestrate, se non confiscate, siano restituite all'avente diritto e nulla prevede per l'ipotesi che le somme non siano state confiscate né rivendicate dagli aventi diritto.

A fine di colmare la indicata lacuna, l'articolo 1 del presente disegno di legge modifica l'articolo 262 del codice di procedura penale, relativo alla durata del sequestro ed alla restituzione della cose sequestrate, prevedendo che dopo cinque anni dalla data della sentenza non più soggetta ad impugnazione, le somme ed i titoli sequestrati, se non è stata comunque disposta la confisca e nessuno ne ha chiesto la restituzione, reclamando di averne diritto, siano devoluti allo Stato.

Riforma della legge 109/96 proposta di modifica

“Libera rilancia una proposta di riforma autentica della normativa sulla gestione dei beni sottratti alle mafie. Affinché divenga normale riutilizzare socialmente i beni confiscati alle mafie. Non deve essere un fatto straordinario. Per questo chiediamo un'agenzia ad hoc. Una struttura con personale e mezzi adeguati alla complessità della sfida lanciata dieci anni fa: sottrarre alle mafie ricchezze accumulate illegalmente e trasformate in altrettanti segni concreti di ripristino della legalità, di giustizia sociale e di lavoro pulito.”

CLASS ACTION azione collettiva risarcitoria

AC 1330 Fabris, AC 1443 Poretti, AC 1834 Pedica, AC 1882 Grillini.

Attualmente il nostro sistema giuridico prevede un'unica forma di azione collettiva in materia di tutela dei consumatori, l'azione inibitoria disciplinata dagli articoli 37 e 140 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, in grado di prevenire e di fare cessare la lesione di interessi « di gruppo » ma non di riparare o risarcire i danni individuali.

La nostra proposta prevede che attraverso un unico procedimento giudiziario possa essere data risposta a tutte le domande originate dallo stesso atto illecito plurioffensivo, con immediato beneficio rispetto ai tempi processuali.

E garantita così l'uniformità della tutela ma anche la certezza del diritto, l'efficacia e l'equità del risultato. Chiunque abbia interesse (compresi comitati e associazioni che tutelano gli interessi della classe) può chiedere al tribunale l'accertamento di responsabilità contrattuali o extracontrattuali in capo a soggetti sia pubblici che privati, nonché la condanna al risarcimento dei danni e la restituzione di somme dovute.

Posto che attualmente sono in discussione presso la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati numerose Proposte di Legge che trattano in maniera dissimile questa materia, ci sembra utile esporre in maniera sintetica e comparativa le differenze che intercorrono tra le varie proposte e, al fine di agevolarne la comprensione, si procederà a denominare con la parola **Governo** il DdL 1495 e le PdL 1298, 1662 e 1883 (che introdurrebbero le azioni collettive attraverso un articolo aggiuntivo al Codice del Consumo) e con la parola **Concorrenti** le nostre PdL 1330, 1443, 1834 e 1882 (che propongono una legge articolata e asettante)

- **CONTESTO NORMATIVO**

Governo: Viene aggiunto un articolo (140-bis) all'interno del codice del consumo.

Concorrenti: Prevedono un complesso di norme autonome che disciplinano l'azione collettiva.

- **LEGITTIMAZIONE AD AGIRE**

Governo: Riservata alle associazioni di consumatori iscritte alla CNCU, alle associazioni

professionali ed alle camere di commercio.

Concorrenti: Chiunque ha un interesse può fare istanza per l'avvio di un'azione collettiva, comprese le associazioni di consumatori.

- RISARCIMENTO

Governo: Dopo una eventuale vittoria dell'azione collettiva (*sentenza* di mero accertamento dell' illiceità del comportamento del convenuto), si procede con una fase stragiudiziale obbligatoria, dopo di che, in caso di esito negativo, i singoli aventi diritto debbono intraprendere un'azione legale individuale.

Concorrenti: In caso di vittoria dell'azione collettiva, è previsto un meccanismo di rimborso automatico di tutti gli aventi diritto.

- SPESE LEGALI DELLA CLASSE

Governo: In caso di fallimento della fase stragiudiziale obbligatoria, i singoli aventi diritto possono intraprendere un'azione legale individuale a proprie spese.

Concorrenti: Non ci sono spese in caso di sconfitta della Classe perché, in questa eventualità, ai legali di parte nulla è dovuto. Nel caso di vittoria la parcella dei difensori del promotore della classe è calcolata in percentuale sui risarcimenti ottenuti dall'azione collettiva.

- TRANSAZIONI

Governo: Sono incentivate le transazioni (sia per l'azione collettiva che per il risarcimento individuale). Per la classe, il potere di transare è delegato totalmente al soggetto che avvia l'azione collettiva.

Concorrenti: L'eventuale transazione è soggetta all'approvazione dei soggetti che si sono iscritti all'azione collettiva.

- AZIONI COLLETTIVE CONCORRENTI

Governo: Non viene disciplinata l'ipotesi della presentazione di una pluralità di istanze di avvio di azioni collettive per i medesimi fatti.

Concorrenti: Si disciplinano le eventuali azioni collettive concorrenti privilegiando in particolare la qualità delle argomentazioni presentate e la totale assenza di conflitti d'interessi.

- DANNO PUNITIVO

Governo: Non previsto.

Concorrenti: Su richiesta del promotore dell'azione, il giudice può condannare il convenuto al pagamento di un danno maggiore rispetto al danno emergente e lucro cessante nella misura dell'eventuale maggior vantaggio economico realizzato grazie all'illecito plurioffensivo.